

A FELSZÍN ALATTI VIZEK HATÁRON ÁTNYÚLÓ SZENNYEZÉSÉRE VONATKOZÓ NEMZETKÖZI SZABÁLYOZÁS*

RAISZ ANIKÓ**

Jelen tanulmány a felszín alatti vizekre vonatkozó szabályozás bemutatása mellett a legfontosabb problémák feltárására irányul: ilyen mindenekelőtt a terminológiai diszkrepancia, s az ebből adódó szabályozási eltérések, amelyek tisztázása nélkül e terület kodifikációja a jövőben sem lehet sikeres. Az államhatárokon átnyúló felszín alatti víztestekkel kapcsolatos potenciális jogviták megoldására tett szabályozási kísérletek kapcsán pedig megállapíthatjuk: e terület nem hiába számít a nemzetközi vízjogon, illetve a nemzetközi környezetjogon belül is mostoha területnek. A jelenlegi – alapvetően az általános szabályokon nyugvó – megoldáson túl nyilvánvalóan hatékonyabb eszközökre lenne szükség, ennek viszont politikai realitása csekély.

Kulcsszavak: nemzetközi környezetjog, nemzetközi vízjog, felszín alatti vizek, határon átnyúló szennyezés.

The current article – besides presenting the rules concerning groundwater – aims at displaying the most important problems: above all, the discrepancies of terminology which – unless solved – would hinder the success of future codifications as well. As to the regulation on potential disputes concerning transboundary bodies of groundwater, we may state that this issue is not an outcast of international water law and international environmental law without a reason. The current solutions based on the general rules of international law should obviously be completed with more efficient means, but current political reality does not leave too much room for hope in this regard.

Keywords: international environmental law, international water law, groundwater, transboundary pollution.

A felszín alatti vizekkel viszonylag későn kezdett el foglalkozni a nemzetközi jogtudomány, mindössze az akadémiai gondolkodás néhány évtizednyi eredményét tudjuk felmutatni e téren. A felszín alatti vizek mind a nemzetközi vízjog, mind a nemzetközi környezetjog védelmére igényt tarthatnak, s a vonatkozó szabályozás is e két – valljuk be, egyébként sem teljesen kristálytiszt – szabályrendszer elemeiből tevődik, illetve tevődik majd össze. Amint arra a tanulmány is rámutat ugyanis, a felszín alatti vizek tekintetében meglehetősen képlékeny nemzetközi szabályokról beszélhetünk, s – az égető szükség ellenére – a közeljövőben csak vak optimizmussal bízhatunk egy egységes, de legalábbis széleskörűen elfogadott és helytel-közzel hatékony szabályrendszer kialakulásában.

A felszín alatti vizek tekintetében két alapvető szabályozandó és mindenekelőtt átgondolandó kérdéskör van: egyrészt a felszín alatti vizek kinyerése, másrészt azok szennyezése. Mindkettő olyan érzékeny kérdéseket érint, mint az állami szuverenitás vagy a szabad

* Jelen tanulmány a TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 jelű projekt részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg. This research was carried out as part of the TAMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 project with support by the European Union, co-financed by the European Social Fund.

** Dr. RAISZ ANIKÓ, PhD
egyetemi adjunktus
Miskolci Egyetem ÁJK, Nemzetközi Jogi Tanszék
raiszaniko@yahoo.com

verseny, hogy a felmerülő morális problémákat már ne is említsük. A felszín alatti vizek kapcsán pedig – részben lényeges – eltérő tulajdonságaikra tekintettel célszerű ezenfelül különválasztani a „fosszilis” (azaz gyakorlatilag nem megújuló) és a megújuló felszín alatti vizeket; számos érv szól e kétféle víz eltérő szabályozása mellett. Amint arra egyébként a későbbiekben kitérünk, a fogalommeghatározások maguk is okoznak némi gondot.

Hazánk jelentős felszín alatti vízkészletekkel rendelkezik, bár nyilvánvalóan – méreteiből adódóan – meg sem közelítheti a legnagyobb készletek méreteit, melyek Brazília, Oroszország és Kanada¹ alatt helyezkednek el. Mindazonáltal történelmi adottságainknak megfelelően e vízkészletek jelentős részén szomszédos államokkal osztozunk; e tény pedig mind a vizek kinyerése, mind szennyezése kapcsán rendkívüli jelentőséggel bír.

Az elkövetkezőkben először áttekintjük a felszín alatti vizek jelentőségét, majd az ezekkel kapcsolatos nemzetközi szabályozás fejlődését (a teljesség igénye nélkül, a legfontosabb mozzanatokra kitérve), s végül – a problémás kérdések felvillantását követően – a szennyezéssel kapcsolatos szabályozásra összpontosítunk.

1. A felszín alatti vizek jelentősége

A felszín alatti vizek jelentőségének egyik első felismeréseként szokták említeni a texasi alkotmány 1917-es módosítását, az ún. Conservation Amendment-et, amely már a természeti értékek, köztük a víz védelméről szól (16. cikk, 54. paragrafus).² Az édesvizek emberi életre vonatkozó globális jelentőségét azonban jóval később ismerték fel nemzetközi szinten.³ A természettudományos ismeretek terjedése nyomán azonban előbb-utóbb a nemzetközi jog sem hagyhat figyelmen kívül bizonyos tényeket: a – többek között az emberi élethez is – nélkülözhetetlen édesvíz 0,26%-a folyókban és tavakban;⁴ míg az édesvízkészlet maradék részének elsöprő többsége a felszín alatt található.⁵

A felszín alatti vizek a felszín alatt a kőzetek hézagaiban, repedéseiben, üregeiben helyet foglaló vizeket jelentik, többfajta osztályozásuk lehetséges.⁶ A nemzetközi figyelem középpontjában alapvetően az ún. rétegvíz áll, vagyis az általában olyan, szemcsés, üledékes kőzetben (kavics, homok stb.) helyet foglaló víz, amelynek víztartó kőzetét alulról is,

¹ Kanada ugyanakkor elsősorban inkább a megfagyott (felszíni) vízkészletei miatt áll a legnagyobb vízkészletekkel rendelkező államok listájának élén. Lásd *Managing Water under Uncertainty and Risk*, The United Nations World Water Development Report 4, Vol. 1., UNESCO, 2012 (a továbbiakban: UN World Water Report 2012), 79., 80.

² Bruce E. TOPPIN III: *The Path of Least Resistance: The Effects of Groundwater Law's Failure to Evolve with Changing Times*, *St. Mary's Law Journal* 38 (2006–2007), 503–552., 504., 517.

³ Kétoldalú megállapodások ugyanakkor már korábban is születtek, akár a határon átnyúló szennyezés tekintetében is, lásd például a genfi tőről kötött 1904-es francia–svájci megállapodás 6. cikkét, amely tiltja a szennyező anyagok talajba történő kibocsátását is. Lásd továbbá Julio BARBERIS: *The Development of International Law of Transboundary Groundwater*, *National Resources Journal*, Winter 1991, 167–186., 173.

⁴ Renee MARTIN-NAGLE: *Fossil Aquifers: A Common Heritage of Mankind*, *George Washington Journal of Energy and Environmental Law*, 2 (2011) 39–60., 39.

⁵ E számítások nem veszik figyelembe az állandó hótakarót és a gleccsereket. E tekintetben lásd továbbá SZÜCS Péter–SALLAI Ferenc–ZÁKANYI Balázs–MADARÁSZ Tamás (szerk.): *Vízkészletvédelem*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2009, 30.

⁶ Például elhelyezkedés szerint talajvíz/rétegvíz/karsztvíz, talajvizek/parti szűrészű vizek/rétegvizek/hasadékvizek, talajnedvesség/talajvíz/rétegvíz/résvíz; vagy akár eredet alapján: csapadékvíz/juvenilis víz/fosszilis víz.

felülről is vízzáró rétegek határolják, és a vízáadó réteg nyomás alatt áll.⁷ A víztartó rétegek porózus vagy áteresztő kőzetrétegeket jelentenek. E víztartó rétegek rendkívüli sokszínűséget mutatnak például a méret vagy a felszíni vizekkel való összeköttetés tekintetében. A víztartó rétegekből – nyomáskülönbség hatására, vagyis amikor a víz az alacsonyabb nyomású rétegek felé vándorol – a víz forrásokból,⁸ artézi kutakból⁹ törhet a felszínre, s folyók, tavak, oázisok vizeinek táplálására szolgálhat.

A felszín alatti vizek meghatározása tekintetében azonban jelentős terminológiai problémák merülnek fel. Bátran kijelenthetjük, hogy még az alapvető szakkifejezések tekintetében is eltérések mutatkoznak. Ezen eltérések a felszín alatti vizek nemzetközi szabályozása jelenlegi szintjén még nem okoznak különösebb problémát, és a hidrológiai szakkifejezések nagyvonalú használatával, azaz kiterjesztő értelmezésével az esetleges kérdőjelek feloldhatók. A felszín alatti vizekkel kapcsolatos esetleges jövőbeni – valószínűleg elkerülhetetlen – jogviták során azonban már rendkívül komoly problémákat okozhatnak ezen első ránézésre marginális kérdések.

Nem csak a magyar nyelvű terminológia okozhat fejtörést, a nemzetközi szóhasználat sem egyértelmű. Magyar nyelvű terminológia kapcsán alapvetően két jogszabályból kell kiindulnunk: a Víz Keretirányelv¹⁰ magyar nyelvi változatából, illetve az ezen irányelv végrehajtására született egyik jogszabályból, a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) kormányrendeletből. E jogszabályok értelmező rendelkezései értelmében felszín alatti víz „a terepfelszín alatt a földtani közeg telített zónájában (így különösen a földtani képződmények pórusaiban, hasadékaiban) elhelyezkedő víz” (kormányrendelet), illetve „mindaz a víz, amely a föld felszíne alatt a telített zónában található, és közvetlen kapcsolatban van a talajjal vagy az altalajjal” (irányelv). Az angol nyelvi változat erre a „groundwater” kifejezést használja. Az irányelvben ezenfelül megtaláljuk a víztartó réteg („aquifer”) fogalmát is: „felszín alatti kőzetréteg vagy kőzetrétegek vagy más földtani képződményekből álló réteg vagy rétegek, amelyek porozitása és vízáteresztő képessége lehetővé teszi a felszín alatti víz jelentős áramlását vagy jelentős mennyiségű felszín alatti víz kitermelését”.¹¹

Míg a kormányrendelet vonatkozni látszik a felszín alatti vizek összes fajtájára, addig az irányelv például a nemzetközi szakirodalomban fosszilis vizeknek nevezett vizeket teljes egészében kizárni látszik hatálya alól. Habár a felszín alatti víz magyar meghatározása nem igazít el bennünket pontosan, a felszín alatti víztest az irányelvben megfogalmazott definíciójából levezethető, hogy a rétegvizet is felszín alatti víznek tekinti, ám csak annak megújuló fajtáját.¹² Kiterjesztő értelmezéssel ez a gond természetesen áthidalható, ám célsze-

⁷ Lásd http://www.edukovizig.hu/felszin_alatti_vizek (2012. 05. 28.)

⁸ A források általában ott találhatók, ahol a vízzáró rétegek kifutnak a felszínre.

⁹ Az artézi kutakból a fedőréteg átfúrását követően tör fel a nyomáskülönbség hatására az ún. rétegvíz.

¹⁰ A vízipolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv. A felszíni vizek mellett a felszín alatti vizekkel is foglalkozik, különösen a szennyezések megelőzését, illetve csökkentését, illetve a fenntartható vízhasználatot célozza. A vízzel kapcsolatos nemzetközi együttműködés keretei között – hiányosságai ellenére – pozitív példaként szokták állítani. Lásd *Water in a Changing World*, The United Nations World Water Development Report 3, UNESCO, 2009 (a továbbiakban: UN World Water Report 2009), 50.

¹¹ Fogalommeghatározások: 2000/60 irányelv 2. cikke.

¹² „Felszín alatti víztest”: A felszín alatti víznek egy víztartón vagy víztartókon belül lehatárolható része.

rőbb e fogalmak pontos körülhatárolása, hiszen ha uniós szinten nem is, globális viszonylatban a nem teljesen egyértelmű – vagy akár nem teljesen egyértelműnek is tekinthető – fogalmak eltérő értelmezése több országra kiterjedő, nem várt, súlyos következményekkel járhat.

A jogi kötőerővel nem rendelkező Helsink-i szabályokat kiegészítő Szöuli szabályok ezzel szemben már tisztázzák, hogy mindenfajta felszín alatti vizet hatálya alá tartozónak tekintenek, a hasadékvizet éppúgy, mint az ún. „fosszilis vizet”.¹³ A – szintén a Helsink-i szabályokat felülvizsgáló – Berlini szabályok¹⁴ viszont 2004-ben szinte szó szerint a Víz Keretirányelv definícióját adják vissza mind a felszín alatti víz, mind a víztartó réteg tekintetében. A kommentárból ugyanakkor az derül ki, hogy az – irányelvben is szereplő – „közvetlen kapcsolat” kifejezés hangsúlyozásának célja mindössze az volt, hogy kizárják a tározókban tárolt vizeket.¹⁵ A Berlini szabályok 36. cikke már kifejezetten hangsúlyozza, hogy a dokumentum hatálya kiterjed a jelenleg számottevő utánpótlással nem rendelkező víztartó rétegekre is, amelyeket egyébként pusztán a „közvetlen kapcsolat” kifejezés kiterjesztő értelmezésével lehetett csak az irányelv hasonló definíciójának tárgyi hatálya alá tartozónak tekinteni.

A nemzetközi normaszövegek vizsgálata során az is feltűnik, hogy a hangsúly a felszín alatti vízről egyre inkább eltolódott maguk a víztartó rétegek felé, a 2008-as ENSZ egyezménytervezet¹⁶ is ezek szabályozását kísérli meg.

A Nemzetközi Jogi Bizottság határon átnyúló víztartó rétegekre vonatkozó egyezménytervezetének 2. cikkében foglalt fogalommeghatározás szerint a víztartó réteg „vízátereszítő képességgel rendelkező, vizet tartalmazó olyan földtani képződmény, amelyet alulról egy kevésbé átereszítő réteg határol, valamint a képződmény telített zónájában található víz”. A fogalom tehát együtt kezeli a víztartó rétegeket és az azokban található felszín alatti vizeket; a definíció értelmezése azonban ismét komplex hidrológiai ismereteket igényel, és a szakkifejezések pontos tartalmát sem könnyű első olvasatra tisztázni, különös tekintettel a fenti fogalmi előzményekre.

A szakirodalomban megfigyelhető, hogy egyre nagyobb jelentőséggel bír a megújuló és a fosszilis felszín alatti vizek közötti különbségtétel. A fenti terminológiai problémákból ugyanakkor az is következik, hogy a nemzetközi (és nemzeti) szabályok egy része gyakorlatilag nem vonatkozik, illetve értelmezhető akképpen is, hogy nem vonatkozik a fosszilis vizekre, habár ezek jelentősége megkérdőjelezhetetlen.

A megújuló felszín alatti vizek kapcsán az emberiséget mindenekelőtt a megújuló szó zavarja meg: ugyanis e megújulási képesség nem korlátlan.¹⁷ A túlzott kiaknázás már számos esetben érezteti hatását. A felszín alatti vizeket alapvetően mezőgazdasági, ipari és lakossági célra használják fel. India, Pakisztán és Kína például a természetes megújulási sebességnél jóval gyorsabban termelik ki a víztartó rétegekben található vizeket, így a területükön található tekintélyes vízkészletek ellenére előre látható a vízhiányos időszak kezdé-

¹³ Seoul Rules on International Groundwaters, ILA, Szöul, 1986 (a továbbiakban: Szöuli szabályok), I. cikk

¹⁴ Berlin Rules on Water Resources, ILA, Berlin, 2004. augusztus (a továbbiakban: Berlini szabályok), 3. cikk

¹⁵ ILA, Berlin Conference (2004), Water Resources Law, Fourth Report, 12.

¹⁶ Lásd A/RES/63/124 on the Law of Transboundary Aquifers.

¹⁷ A Földön lehulló csapadék (évi mintegy átlagos 577.000 km³) – mely a felszín alatti vizek utánpótlásának fő forrása – csupán mintegy 2%-a szivárog vissza a felszín alá. UN World Water Report 2009, 131.

te.¹⁸ Ezenfelül egyes államok már megkezdték ún. fosszilis – azaz nem megújuló – vizek¹⁹ kitermelését is, lásd különösen az Amerikai Egyesült Államok, Kína, Jordánia, Szaúd-Arábia, Líbia és Algéria.²⁰

A felszín alatti vizek túlzott mértékű használata egyre égetőbb kérdéssé válik, hiszen egyes számítások szerint a Föld lakosságának már több mint fele e készletekre szorul ivó-vízforrásként.²¹ A vízről szóló 2009-es UNESCO jelentés értelmében pedig az emberiség által felhasznált víz mintegy ötöde felszín alatti vizekből származik, és ez az arány a jövőben csak rohamosan növekedni fog.²² E készletek megcsappanása vagy szennyezése pedig tragikus következményekkel jár. Am már pusztán a kitermelés is érezteti hatását egyéb környezetvédelmi aspektusokból: az említett UNESCO jelentés szerint a globálisan felhasznált energia 7%-át arra fordítjuk, hogy e vizeket kinyerjük.²³

A fent említett terminológiai egyenetlenségek mellett az alapvető problémát az jelenti, hogy egyáltalán nem rendelkezünk teljesen pontos és megbízható adatokkal a felszín alatti vizek tekintetében, s ez mind a problémafelismerést, mind a megoldási lehetőségek feltárását jelentősen hátráltatja.²⁴

2. A felszín alatti vizekre vonatkozó szabályok fejlődése

Felszín alatti vizekre vonatkozó szabályok eleinte nem jelentek meg kötelező erejű nemzetközi szerződésekben, csak évtizedek múltán sikerült egyes alapvető szabályokat – tágabb értelemben a vízzel foglalkozó – egyezményekben megjeleníteni.

A felszín alatti vizek jelentőségét azonban már korábban felismerték nemzetközi jogász szakemberek. Az ILA (International Law Association, Nemzetközi Jogi Egyesület) 1966-ban alkotta meg a nemzetközi folyók vizeinek használatára vonatkozó Helsinki szabályokat,²⁵ e később többször is (pl. Berlin, Szöul) kiegészített dokumentum később a – még említendő – Helsinki Egyezmény elfogadásához vezetett. A Helsinki szabályok II. cikke kifejezetten tisztázza, hogy a rendelkezések nem csak a felszíni, de a felszín alatti vizeket is magukban foglalják – természetesen csak azokat, amelyek a nemzetközi folyók vízgyűjtő területeihez kapcsolódnak. A Helsinki szabályok már rögzítettek olyan elveket, mint a méltányos és ésszerű felhasználás, és a szennyezés kapcsán nem csak a megelőzés vagy az

¹⁸ MARTIN-NAGLE: i. m. 39.

¹⁹ A fosszilis vizek évezredekkel vagy évmilliókkal ezelőtt kerültek a fosszilis víztartó rétegekbe, amikor még jelentős mennyiségű víz került e rétegekbe; ám ez a mai klimatikus viszonyok mellett már nem lehetséges. Alapvetően ez a magyar hidrológiában nem meghonosodott kifejezés a jelenleg utánpótlással nem rendelkező, statikus vízkészleteket jelenti.

²⁰ Utóbbi három ország termeli ki a legtöbbet. Lásd UN World Water Report 2009, 100. Lásd továbbá MARTIN-NAGLE: i. m. 40.

²¹ Lásd Yoram ECKSTEIN–Gabriel E. ECKSTEIN: *Transboundary Aquifers Conceptual Models for Development of International Law* 43 (2005), 679., 697., idézi MARTIN-NAGLE: i. m. 40. Ezzel szemben lásd UN World Water Report 2012, 31., amely szerint kétmilliárd ember függ a felszín alatti vizektől e tekintetben.

²² UN World Water Report 2009, 16.

²³ UN World Water Report 2009, 16.

²⁴ Lásd továbbá Gabriel E. ECKSTEIN–Yoram ECKSTEIN: *A Hydrogeological Approach to Transboundary Ground Water Resources and International Law*, *American University International Law Review*, 2 (2003), 201-258.

²⁵ Helsinki Rules on the Uses of the Water of International Rivers. ILA, Helsinki, 1966. augusztus (a továbbiakban: Helsinki szabályok)

együttműködés elvét mondta ki, hanem a jóvátételt is szabályozta.²⁶ Bár jogi kötőerővel nem rendelkezik, az ILA jelentőségéből adódóan mégis érdemes kiemelt helyen említeni e dokumentumot: meglátásom szerint védhető álláspontot képviselnek azok, akik szerint ez alapvetően a nemzetközi szokásjog egyfajta összefoglalásaként is értelmezhető.²⁷ Bár ma már – különösen a nemzetközi környezetjog kapcsán lezajlott több évtizedes fejlődést követően – számos rendelkezést egyértelműen a nemzetközi jog részének tekinthetünk, a maga korában mégis óriási jelentőséggel bírt e szabályok írásba foglalása (ne feledjük, a stockholmi konferenciára csak hat évvel később került sor, ráadásul még az ENSZ is csak 1968-ban döntött annak megtartásáról). Ha az azóta eltelt több mint fél évszázad jogfejlődését nézzük a felszín alatti vizek vonatkozásában, számos alkalommal lehet az az érzésünk, hogy – nyilvánvalóan korlátozott tárgyi hatálya ellenére – máig sem tettünk hatalmas lépéseket előre. A Helsinki szabályokat 1986-ban Szöulban, illetve 2004-ben Berlinben egészítették ki. Szöulban egy kifejezetten a felszín alatti vizekre vonatkozó kiegészítést fogadtak el, míg Berlinben – egy átfogóbb reform alkalmával – többek között a vízhez való jogra, illetve az ökoszisztéma védelmére vonatkozó további rendelkezések is születtek, a felszín alatti vizek tekintetében pedig részletes szabályokat fogalmaztak meg a közös kezelésre, a megelőzésre, az információszerzésre avagy a víztartó rétegek utánpótlására vonatkozóan.²⁸ A Berlini szabályokat azonban nem kísérte általános egyetértés, a kritikák értelmében a Helsinki szabályokkal ellentétben Berlinben az ILA – felhatalmazás nélkül – radikálisan eltért a szokásjogtól, s ez – egyesek szerint²⁹ – akár az ILA hírnevébe is kerülhet. Mások viszont éppen azt kifogásolják, hogy a Berlini szabályok olyan meglehetősen meghaladott nézeteket ismételnék, mint a Helsinki szabályok VII. fejezetében is szereplő elv, miszerint a jelen igényeit nem lehet alárendelni a jövő elképzeléseinek.³⁰

1992-ben Helsinkiben az UNECE keretében fogadták el a gyakorlatilag a Helsinki szabályok alapján létrejött, a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelméről és használatáról szóló egyezményt, amely definíciója értelmében kiterjed a felszín alatti vizekre, ám néhány kurta megjegyzésen túl részletes szabályokat nem tartalmaz e tekintetben, ráadásul a fosszilis víztartó rétegeket a definíció értelmében kizárja a hatálya alól.³¹ Hasonlóképpen, az ENSZ 1997-es – még hatályba nem lépett – egyezménye a nemzetközi vízfolyások nem navigációs célú használatáról fogalommeghatározásában mindössze azt tisztázza, hogy hatálya kiterjed a felszín alatti vizekre is, további rendelkezéseket nem tartalmaz.³² Ezen egyezményt ugyanakkor érdemes megemlíteni, hiszen – amint az többek között a

²⁶ Helsinki szabályok, 2. fejezet, illetve IX–X. cikkek

²⁷ MARTIN-NAGLE: i. m. 43.

²⁸ Berlini szabályok, 37–40. cikkek

²⁹ Lásd Slavko BOGDANOVIC–Charles BOURNE–Stefano BURCHI–Patricia WOUTERS: ILA Berlin Conference 2004 – Water Resources Committee Dissenting Opinion, 2004. augusztus 9., 5. pont, http://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ila_berlin_rules_dissent.html (2012. 05.30.)

³⁰ MARTIN-NAGLE: i. m. 43.

³¹ Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, Helsinki, 1992, 1. cikk

³² Lásd továbbá Gabriel ECKSTEIN: A Hydrogeological Perspective of the Status of Ground Water Resources under the UN Watercourse Convention, *Columbia Journal of Environmental Law* 3 (2005), 525–564.; Nora R. PINCUS: Groundwater and International Law: The Need for Specific Regulation. *University of Denver Water Law Review*, 2 (2008), 313–336.

Nemzetközi Bíróság bős–nagygyarosi ítélete nyomán egyértelművé vált³³ – e szerződés olyan rendelkezéseket foglal magában, amelyeket a nemzetközi közösség szokásjogként ismerhet el a nemzetközi vízjog általános szabályai tekintetében; ilyen például a méltányos használat elve, a jelentős károkozás tilalma, az együttműködési avagy a tájékoztatási kötelezettség.

A felszín alatti vizekkel foglalkozó tudósok is összeállítottak egy egyezménytervezetet, amely Bellagio-szerződés néven ismert. Közös adatbázisok felállításán túl vitarendezéssel és felelősség-megállapítással kapcsolatos szabályokat is tartalmaz, természetéből adódóan azonban inkább szakirodalmi jelentőséggel bír.³⁴

Az ENSZ Közgyűlése által az államoknak kétoldalú vagy regionális viszonyaik rendezésében megfontolásra ajánlott 2008-as nemzetközi jogi bizottsági tervezet az első olyan globális dokumentum, amely a határon átnyúló víztartó rétegek fenntartható kezelése tekintetében ajánlásokat, iránymutatásokat fogalmaz meg. E megfogalmazásból az is következik, hogy ismét – csakúgy, mint annak idején a 12. riói elv – az államok szuverenitására és együttműködésére bízza a Közgyűlés a felszín alatti vizekkel kapcsolatos problémák rendezését, s ebben a hozzáállásban a közeljövőben semmiféle változás nem várható. A politikai realitások viszont sok jóval nem kecsegtetnek: a nemzetközi politikai kultúra dönti tehát el az elkövetkező egy-két évtizedben bizonyosan, hogy egyes régiók vagy szubrégiók sikeresen szembe tudnak-e nézni a felszín alatti vizekkel kapcsolatban most már egyre gyakrabban jelentkező kihívásokkal. Ilyen szempontból Európában – nyilvánvaló problémáink elelenére – jó helyzetben vagyunk.³⁵ A probléma azonban globális, így megoldása sem hagyható kizárólag egy-két kontinensre.³⁶ Egyetérthetünk tehát azzal az állásponttal, miszerint politikai konzekvenciák hiányában az említett tervezet pusztán szakirodalmi jelentőséggel bírhat.³⁷

A felszín alatti vizek tekintetében ugyanakkor nyilvánvalóan relevánsak az olyan nemzetközi rendszerek, mint például az UNESCO keretei között megindított ISARM (International Shared Aquifer Resources Management) projekt, amely kifejezetten a felszín alatti vizek határon átnyúló problémáira összpontosít, és kontinensenként/szubkontinensenként követi nyomon azok helyzetének alakulását. Reményre adnak okot továbbá olyan – már működő – többoldalú megállapodásokkal létrehozott ellenőrzési rendszerek, mint a núbiai homokkő víztartó³⁸ rendszer vagy az északnyugat-szaharai víztartó rendszer.³⁹ E kezdemé-

³³ NB, Bős–Nagygyaros ügy, Magyarország vs. Szlovákia, 1997. szeptember 25., 85. pont. Lásd továbbá Gabriel ECKSTEIN: Application of International Water Law to Transboundary Groundwater Resources and the Slovak-Hungarian Dispute Over Gabčíkovo-Nagygyaros. *Suffolk Transnational Law Review* 19 (1995), 67.

³⁴ Robert D. HAYTON–Albert E. UTTON: Transboundary Groundwaters: The Bellagio Draft Treaty, 1989 (revizált változat). Lásd <http://www.colsan.edu.mx/investigacion/aguaysociedad/proyectofrontera/Documentos/INSTRUMENTOS%20INTERNACIONALES/bellagio%20%28ingl%E9s%29%201989.pdf> (2012. 05.30.)

³⁵ Lásd például Barberis európai együttműködési példáit, különösen a felszín alatti vizek szennyezése tekintetében: BARBERIS: i. m. 173.

³⁶ Lásd továbbá Adrienne PAULE: Underground Water: A Fugitive at the Border. *Pace Environmental Law Review* 2 (1996), 1129–1170.; Gerhard LOIBL: Groundwater Resources – A Need for International Legal Regulation. *Austrian Review of International and European Law* 5 (2000), 81–120.

³⁷ MARTIN-NAGLE: i. m. 47.

³⁸ VGT szóhasználatát alapján

³⁹ Lásd Raya Marina STEPHAN (szerk.): Transboundary Aquifers: Managing a Vital Resource – The UNILC Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers, UNESCO, 2009, 7–8., 13.; továbbá

nyezések – minden pozitívumuk ellenére – ugyanakkor csak árnyalják azt a globális képet, amely szerint igazán hatékony szabályozási és ellenőrzési lépések még nem történtek, és félő, hogy a nemzetközi közösség nem reagál időben a felmerült problémákra.

3. A felszín alatti vizek szennyezése és az erre vonatkozó nemzetközi szabályrendszer

A Helsinki szabályok vízszennyezés alatt a nemzetközi vízgyűjtő medence vizeinek (ideértve a felszín alatti vizeket is) természetes összetételében, tartalmában vagy minőségében az emberi tevékenységgel előidézett káros változást értik. A méltányos felhasználás elvének szem előtt tartásával az államok kötelezettsége megelőzni a vízszennyezés minden olyan új formáját, illetve a már létező vízszennyezés mértékének bármilyen emelkedését a nemzetközi vízgyűjtő medencében, amely a vízgyűjtő medence valamely másik államának területén számottevő kárt okozna. A Helsinki szabályok ezenfelül a már meglévő szennyezések csökkentését is szorgalmazták, legalábbis olyan mértékig, hogy a vízgyűjtő medence másik államának területén már ne jelentkezzen számottevő kár. Az állam nem csak a saját területén követhet el vízszennyezést, az azon kívül bekövetkezett szennyezés is neki tudható be, ha „magatartása” idézte azt elő. E rendkívül érdekes felelősségtani kérdéseket felvető megfogalmazás mindazonáltal – mindössze a Helsinki szabályokról lévén szó – pusztán az általános nemzetközi jogi elvek mentén értelmezhető, s nem feltétlenül tekinthető a fent említett szokásjogi elemek részének. Arra az esetre, ha szennyezés történt, két jogkövetkezményt irányoznak elő: a jogsértő cselekmény abbahagyását és a kár megtérítését a károsult állam számára, ennek elmaradása esetére pedig tárgyalások megkezdését a méltányos rendezés elérése érdekében.⁴⁰ A Szöuli szabályokban ezenfelül megjelenik a hosszú távú következmények figyelembe vétele, az információcsere, illetve a közös minőségi standardok kialakításának lehetősége is.⁴¹ A Berlini szabályokban már egy teljes fejezetet szenteltek a felszín alatti vizeknek, s amint arra a kommentár is felhívja a figyelmet, már nem tartalmazza a Helsinki szabályok korlátozását a felszín alatti vizek tekintetében, azaz nem csak a nemzetközi folyók vízgyűjtő medencéit „ellátó” felszín alatti vizekre vonatkozik.⁴² A szennyezésekkel szemben való védelem tekintetében is jóval részletesebb szabályokat tartalmaz, mint elődei. A megelőzést a közvetett szennyező anyagokra, illetve a sós vízre is kiterjeszti. Tartalmaz meglehetősen általános megfogalmazást is, például a víztartó rétegeket ért szennyező hatások csökkentésére vonatkozó kötelezettség tekintetében. A vízkivételi helyek védelme mellett előírja az utánpótlás helyének speciális védelmét is; ez utóbbi az alapvető vízkörforgási szabályok ismeretében csakis egy rendkívül szigorú általános környezetvédelmi előírásként értelmezhető. A vonatkozó 41. cikk kifejezetten utal is az általános környezetvédelemre, integrált gondolkodásra hívva fel az államokat, különösen egyéb vizek, illetve a földhasználat tekintetében. A felszín alatti vizek kapcsán ugyanakkor nem tartalmaz speciális felelősségérvényesítési szabályokat, a nemzetközi víztartó rétegek vonatkozásában is mindössze az információszolgáltatás és az együttműködés elemei jelennek meg; pozitívként értékelhetjük azonban azt, hogy a méltányos felhasználás fogalma is-

Stefano BURCHI – Kerstin MECHLEM: Groundwater in international law – Compilation of treaties and other legal instruments, FAO/UNESCO, Róma, 2005, 4–8.

⁴⁰ Helsinki szabályok, IX–XI. cikkek

⁴¹ Szöuli szabályok, III. cikk

⁴² Lásd ILA, Berlin Conference (2004), Water Resources Law, Fourth Report, 11.

http://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA_Berlin_Rules-2004.pdf (2012. 05. 30.)

mételten felbukkan. Az általános szabályok közé beékelte közös kezelési szervek létrehozatalára vonatkozó javaslatok mellett a felszín alatti vizek tekintetében az általános nemzetközi jogi vitarendezési módokra találunk csak utalást. A speciális felelősség-érvényesítési szabályok hiánya természetesen magyarázható a dokumentum jellegével is, ám arra is utal, hogy e kérdésben – a Helsink-i szabályokhoz képest – az elmúlt fél évszázadban nem sokat haladt előre a nemzetközi jog.

A 2008-as nemzetközi jogi bizottsági tervezet – amennyiben azt az államok bi- vagy multilaterális viszonyaikban alkalmazni rendelik – nem hozott forradalmi áttörést. A megelőzés elvén túl az egyezménytervezet gyakorlatilag nem tartalmaz szabályokat a szennyezések tekintetében, így eligazítást sem ad az esetlegesen fellépő ilyesfajta problémák megoldására. Az általános kezelési, információs szabályokon felül ugyanakkor rendelkezéseket tartalmaz szükséghelyzet vagy háborús konfliktus esetére. Mindent összevetve azonban az esetleges szennyezések fellépése esetén gyakorlati segítséget szabályai nem nyújtanak. Az általános környezetvédelmi szabályok – lásd pl. riói nyilatkozat elvei – ugyanígy eligazíthatnak a kérdésben.⁴³

Hazánk szempontjából – mivel felszín alatti víztesteink több mint fele határon átnyúló⁴⁴ – különös jelentőséggel bírnak mind a mennyiségre, mind a minőségre vonatkozó szabályok. Esetleges konfliktusokat azonban a jelenlegi helyzetben a szomszédos államokkal megkötött kétoldalú megállapodások, illetve egyes régiós vagy szubrégiós egyezmények segíthetnek csak rendezni (lásd például a Helsink-i egyezményt vagy az 1994-es szófiai egyezményt a Duna védelméről).⁴⁵

Hazánk tekintetében további rendkívül érdekes kérdésként merül fel a fosszilis vizek problémája, hiszen ilyen – jelenleg gyakorlatilag utánpótlással nem rendelkező – rétegvíz tartalékkal is rendelkezik hazánk, például az Alföld alatt. E vizek tekintetében sokan sürgetik a nemzeti szuverenitás korlátozását. E megoldás, amely a fosszilis víztartó rétegeket azon az alapon zárna ki az állami szuverenitás alól, hogy nincsenek összeköttetésben a felszínnel, a nemzetközi jog általános szabályai értelmében megkérdőjelezhető.⁴⁶ Hiszen az államhatár által közrezárt államterület háromdimenziós: lefelé a Föld középpontjáig terjed és felfelé a Kármán-vonalig. Az ásványkincsekre vonatkozó szabályozás is ezt a logikát követi. Kevésbé védhető álláspont a mai körülmények között – még ha tudjuk is, hogy a víz alapvetően mégiscsak sokkal fontosabb, mint a kőolaj vagy a földgáz –, hogy a fosszilis energiával rendelkező országok kiaknázhassák (a végletekig) az államterületükön található készleteket, míg a fosszilis felszín alatti vizekkel rendelkező államok azokat – az emberiség közös öröksége elv alapján – osszák meg a többi állammal. Különösen érdekes elvi és morális kérdések merülnek fel ennek kapcsán, ha figyelembe vesszük, hogy a közeljövőben jó néhány ország vízhiányban szenved majd, amely kőolajkészlettel rendelkezik, azt kiaknázza, és saját szuverenitása alatt található, olykor tekintélyes mennyiségű fosszilis vizeit már – részben lakossági, mezőgazdasági és részben éppen az ipari felhasználás érdekében – kiemerítette (lásd például Líbia). Eltekintve attól az egyébiránt semmiképpen nem másodlagos kérdéstől, hogy a fosszilis energiából befolyt jövedelem valóban hova vándorolt – azaz pél-

⁴³ Részletes elemzésért lásd Stephen C. McCaffrey: *The International Law Commission Adopts Draft Articles on Transboundary Aquifers*, *American Journal of International Law* 2 (2009), 272–293.

⁴⁴ Lásd Vízgyűjtő-gazdálkodási Terv, 2010. április, 47.

⁴⁵ Ezenfelül lásd Fadia Daibes: *A Progressive Multidisciplinary Approach for Resolving the Palestinian–Israel Conflict over the Shared Transboundary Groundwater: What Lessons Learned from International Law*, *University of Denver Water Law Review*, 1 (2004), 93–170.

⁴⁶ MARTIN–NAGLE: i. m. 47.

dául az adott ország lakossága egyáltalán részesült-e belőle –, ez nyilvánvaló ellenérzéseket váltana ki a kőolaj- és földgáztermelésből egyébként nem részesedő, de például jelentős felszín alatti vízkészletekkel rendelkező államokból (mint például hazánk). Természetesen a nemzetközi jog nem keres és nem is kereshet történelmi igazságot, ám például a 2012 májusában befejeződött bonni klímacsúcs is arra bizonyíték, hogy ezek olyan kérdések, amelyeket a közös cél érdekében sem tudunk megkerülni. A bonni találkozó is megegyezés nélkül zárult, többek között azért, mert élénk vita alakult ki arról, hogy ki is számít gazdag, illetve szegény, azaz fejlett, illetve fejlődő országnak. Kína, Szingapúr, Katar és a többiek természetesen ragaszkodnak az évtizedekkel korábban megalkotott elvekhez és „fejlődő” státuszukhoz, míg a például államadóssága kapcsán erőteljesen Kínára támaszkodó Amerikai Egyesült Államok nyilvánvalóan nem nézi jó szemmel, hogy pusztán a történelmi szempontok alapján – azaz hogy a kibocsátások évszázadokig gyakorlatilag a fejlett államokban valósultak meg – osszák meg a kvótákat. A gyarmati időszak következményeit kétségkívül viselő országok egy része kapcsán azonban nem hagyható figyelmen kívül az a folyamat sem, hogy ők ma már a globális kibocsátások főszereplői. Ma például csak Kína az üvegházhatású gázok globális kibocsátásának egynegyedéért felelős (az USA 20%-ért, néhány évtizede még 2% volt Kína, és 40% az USA részesedése).⁴⁷ Ráadásul ilyen mértékű kibocsátás mellett felmerül a kérdés, hogy – a valóban kibocsátó nagyhatalom USA mellett – a többi fejlettnak tekinthető állam még a történelmi szempontok figyelembevételére alapján is abszolút értékben egyáltalán bocsátott-e ki akkora mennyiséget, mint például rövidebb időszak alatt Kína. Hasonlóképpen nem örvend majd széles körű egyetértésnek ez a felfogás sem, amely most a fosszilis energiák teljes ignorálására mellett akar a vízre mint az emberiség közös örökségére hivatkozni. E kérdés azonban még olyannyira új, hogy kidolgozott doktrínális alapja sincs; a vízkészletek fogyasztásával azonban hamarosan számíthatunk a nemzetközi jogban ilyen elméletekre. Ráadásul a fenti elmélet egyértelműen egyes – ma már széles körben elfogadott – riói elvek megkerülését is jelenti, mint például hogy az államok szuverén joga saját környezeti és fejlesztési politikájukat követve hasznosítani saját erőforrásaikat. Az imént említett második elv második része a nemzetközi környezetvédelmi bíraskodásban kikristályosodott felelősségi elvet, míg a huszonkettedik elv a „szennyező fizet” elvet rögzíti, amelyek ezen újabb elméleteknek is alapját képezik. Annnyiban az új elméletek kitalálóinak igaza van, hogy a felszín alatti vizek tekintetében az abszolút területi szuverenitás elvének⁴⁸ alkalmazása semmiféle látható eredményre nem vezethet, hiszen a felszín alatti vizek tekintetében még nehezebb bizonyítani az esetleges károkozást, így mind a mennyiségi, mind a minőségi védelem tekintetében az abszolút területi szuverenitás elve alapvetően gyenge lábakon áll.

Szükségyszerűen felmerül ugyanakkor a kérdés: akkor mi is lenne az optimális megoldás? Álláspontom szerint az abszolút területi szuverenitás elve mellett a nemzeti szuverenitás fent említett korlátozásának elve sem célravezető. A megoldásnak valahol a kettő közé kell esnie, s használhatók az eddig a nemzetközi vízjogban és a nemzetközi környezetjogban kialakult alapelvek is.

Az alapvető problémát a jelenleg egymással konkuráló nemzetközi elvek jelentik: nevezetesen, hogy úgy tűnik, a károkozás tilalmának nincs alárendelve a méltányos használat elve.⁴⁹ Továbbá az, hogy a Harmon-doktrínaként is ismert egykori abszolút területi szu-

⁴⁷ Természetesen ezek arányszámok, és semmi esetre sem jelentik az abszolút kibocsátás csökkenését.

⁴⁸ Ezen elv értelmében az állam saját területén gyakorlatilag tevékenységében nem korlátozható.

⁴⁹ E probléma elemzéséről lásd Salman M. A. SALMAN: The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law, *Water Resources*

renitás vízjogi elve mellett az Oppenheim-féle, ún. abszolút területi integritás elve is éles kritikákat kapott. Ez utóbbi elv gyakorlatilag a folyó alsóbb folyásánál található, illetve korábban a víz hasznosítását megkezdő államot részesíti előnyben.⁵⁰ A felszín alatti vizek tekintetében különösen ezen „előjog” okozhatna problémákat olyan határon átnyúló felszín alatti víztartó rétegek tekintetében, amelyeknek a kiaknázását egyes érintett államok már megkezdték, míg mások még nem. Természetesen mind az abszolút területi integritás, mind az abszolút területi szuverenitás elvéből adódó használati előjogok létjogosultságát cáfolhatjuk – analógia útján – az Állandó Nemzetközi Bíróságnak (a továbbiakban: ÁNB) az Odera folyóval kapcsolatban kiadott ítéletére hivatkozva is, noha az ítélet egyértelműen navigációs kérdésekre irányult.⁵¹ A felszín alatti vizekre vonatkozó, születendőben lévő nemzetközi szabályok között – legalábbis a szakirodalom, illetve *soft law* szintjén – már megjelennek olyan elvek is, mint a föld és a felszín alatti vizek integrált kezelése, az erőforrások integrált kezelése, a fenntartható használat kötelezettsége (amely magában foglalja a korlátozott felszín alatti vízkivételt), illetve a vízforrások szennyezéstől való védelme.⁵² Ezek egy része, mint például a föld és a víz integrált kezelése, megtalálható például már az ún. Dublini Nyilatkozatban is, amely a vízről és környezetről szóló 1992-es ENSZ konferencián⁵³ született. Az optimális megoldást tehát valahol ezen – valljuk be, egymással néhol ütköző – elvek kombinációja jelenthetné. Egy általánosan elfogadható megoldás akár szakirodalmi szintű kidolgozását ugyanakkor hátráltatja az a tény is, hogy nem csak a politikusok, de a jogi szakemberek is igazán nehezen tekintenek el saját (értsd: lokális/nemzeti/szubrégión stb.) jól felfogott érdeküktől...

4. Összefoglaló gondolatok

A fentiek ismeretében elmondhatjuk, hogy közel fél évszázad jogfejlődés során nem sikerült a szuverenitás és a védelem konfliktusát feloldani. Releváns, kötéserővel rendelkező nemzetközi dokumentumok nem foglalkoznak részletesen a felszín alatti vizek problémáival, a speciális szerződések pedig általában megragadnak a tervezet szintjén.

A politikai akarat hiányát a felszín alatti vizek tekintetében a megbízható adatok – részleges – hiánya is súlyosbítja, és ez semmiféle optimizmusra nem ad okot a közeljövő sajnos minden bizonnyal fellépő hidrokonfliktusai tekintetében.

A felszín alatti vizek kapcsán mindazonáltal előbb vagy utóbb minden államnak szembe kell néznie két alapproblémával: a mennyiségi kérdéssel (azaz hogy a határon átnyúló víztestet másik érintett állam túlzott mértékben megcsapolta-e), illetve a minőségi kérdéssel (azaz nem került-e sor egy másik állam területén olyan szennyezésre, amely károsította az ő szuverenitása alá is tartozó felszín alatti víztestet). Ehhez még az utóbbi évek felvetették a felszín alatti vizek egyik „különleges” kategóriájának, az ún. fosszilis vizeknek a kérdését, amelynek kapcsán a szuverenitással kapcsolatos konfliktusok újult erővel csapnak majd fel.

Development, 4 (2007), 625–640., 637–638., az elvek rövid áttekintéséről pedig lásd Justin Newell HESSER: The Nature of Interstate Groundwater Resources and the Need for States to Effectively Manage the Resource Through Interstate Compacts, *Wyoming Law Review* 11 (2011), 25–46., 31–33.

⁵⁰ SALMAN: i. m. 627.

⁵¹ ÁNB, Az Odera folyó Nemzetközi Bizottsága területi hatáskörének ügye. 1929. szeptember 10., No. 16., A. sorozat, 27.

⁵² Lásd MARTIN–NAGLE: i. m. 44.

⁵³ The Dublin Statement on Water and Sustainable Development. International Conference on Water and the Environment, Dublin, 1992. január 31., 1. elv

A nemzetközi közösség elindult azon az úton, amely a felszín alatti vizek helyzetének rendezésére irányul, a lépések azonban lassúak, és nem ritka a hátramenet sem. Bizonyos régiókban már születtek példaértékű megállapodások, globálisan azonban e téren még mindig csupán a nemzetközi jog általános szabályai irányadóak. Az emberiség vízkészlete azonban nem feltétlenül tart ki addig, amíg felismerjük, hogy e kérdést rendezni kell. S e rendezés során célszerű lenne elkerülni a legradikálisabb, legtragikusabb megoldásokat, azaz a hidrokonfliktusok fegyveres konfliktusokká alakulását.